

## Försvarsmaktens ekonomi – några realiteter

*av överstelöjtnant Gunnar Magnusson*

Allt sedan finansminister Anders Borgs uttalanden i samband med politikerveckan i Visby i somras om att spara ytterligare 3-4 miljarder kronor på försvarsanslagen, har en förnyad försvarsdebatt kommit igång, liksom en ökad rapportering i media. Det är glädjande.

Under debatten och i rapporteringen har emellertid två påståenden gång på gång återkommit i svepande former.

Det ena är: "Försvaret kostar alltid 40 miljarder."

Det andra är: "Det svenska försvaret köper materiel för hälften av sina anslag."

Jag skall här något försöka klarlägga vissa faktiska ekonomiska realiteter i försvarsplaneringen som vederlägger de två påståendena.<sup>1</sup> Sådana klarlägganden kan till viss del synas väl tekniska, men de har stor betydelse för att förstå den komplexa värld som försvarsplaneringen är. Svepande förklaringar är till föga vägledning för den som har anledning att begrunda den situation som försvaret nu står inför

och de utmaningar som den innebär för planeringen av en alltjämt mycket komplex verksamhet.

### "Försvaret kostar alltid 40 miljarder"

Påståendet är falskt. Fakta är följande.

Sedan 1996 års försvarsbeslut, som var det första försvarsbeslutet som mera genomgripande försökte ta hänsyn till att muren fallit sju år tidigare, reducerades Försvarsmaktens anslag med 4 miljarder kronor. I princip bibehölls dock den gamla invasionsförsvarsstrukturen på Försvarsmaktens organisation.

I försvarsbeslutet 2000 var det dags för ett större grepp. Då reducerades anslagen återigen med 4 miljarder kronor. Den gamla invasionsförsvarsstrukturen med brigader och arméfördelningar m m slogs slutligen i bitar. Kvar blev vad som närmast kan karaktäriseras som ett plockepinn som det har tagit, och ännu tar, stora ansträngningar att få ordning och reda i.

I försvarsbeslutet 2004 spädades besparingarna på, nu med en reduktion av ansla-

<sup>1</sup> Texten i det följande bygger delvis på ett internt analysarbete vid Högkvarterets Ekonomistab i anledning av regeringens budgetproposition den 20 september.

gen med 3 miljarder kronor. I år – 2007 – är Försvarsmaktens anslag sammanlagt 39,2 prisuppräknade miljarder kronor.

För den som tycker att 1996 års nivå, det tidigare invasionsförsvarets sista budgetår, vore rimligare fattas det alltså minst 11 miljarder kronor för att nå motsvarande köpkraft. Till dessa belopp skall läggas att sjabblet under 1995/96 med tillämpningen av den sk anslagsförordningen kostade Försvarsmakten ytterligare ca 8 miljarder kronor i reall förlorad köpkraft. Omläggningen skulle, som det hette, vara ”anslagsneutral”, men så blev alltså inte fallet.

I Alliansregeringens första ”egna” budgetproposition till riksdagen den 20 september skall försvarets anslag vid utgången av 2010 ha skurits ner med ytterligare en knapp miljard. I förlängningen finns i finansplanen reduktioner med ytterligare 2-3 miljarder kronor. ”Utgifterna bedöms kunna minskas med sammantaget i storleksordningen 3-4 miljarder kronor i nivå, inklusive nu aviserade besparingar” är vad som uttryckligen sägs i finansplanen.

Anders Borgs överraskande uttalande under Almedalsveckan visade sig därmed vara allvar. Borg har dessutom i pressen uttalat att ”nu blir det inga mer besparingar”, vilket ju tydligen inte kan innebära annat än att finansplanens besparingar på försvarsanslaget om sammantaget 3-4 miljarder kronor kommer att hämtas hem. Det är möjligt att det kan finnas visst tolkningsutrymme med avseende på i vilken takt dessa aviserade besparingar i finansplanen skall göras. Men sannolikheten är mycket stor, att under mandatperioden skall det här

vara inte enbart beslutat utan också till stor del genomfört.

Jag summerar. Sedan 1996 har försvarsanslagen reducerats med minst 11 miljarder kronor på statsbudgeten och med minst 19 miljarder kronor i real köpkraft. Reduceringar om ytterligare 3-4 miljarder kronor är i praktiken beslutade. ”Försvaret kostar alltid 40 miljarder”, det var länge sedan. Insatsförsvarets anslagsnivå är i förhållande till invasionsförsvarets sista anslagsnivå reducerad med närmare 23 miljarder kronor.

### **”Det svenska försvaret köper materiel för hälften av sina anslag”**

Påståendet är falskt. Fakta är följande.

Försvarsmaktens anslag består av flera anslag, som sammanlagt under 2007 uppgår till 39,2 miljarder kronor.

Det sk driftanslaget, vars korrekta benämning är anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m m, (Ramanslag) är uppdelat i två anslagsposter – anslagsposten 1, som benämns Förbandsverksamhet och beredskap (ram) och anslagsposten 2 Fredsfrämjande truppinsatser (ram). En tredje anslagspost finns men kan i sammanhanget helt bortses från. Anslagsposten 1 finansierar löner, hyror, utbildning, övningar och ett stort antal övriga verksamheter, som t ex exportstöd, stöd till samhället och statsceremonier. Anslagsposten 2 finansierar del av vår nationella beredskap och eventuella nationella insatser samt, dominerande med nuvarande försvarspolitiska inriktning, de internationella insatserna.

Det s k materielanslaget, vars korrekta benämning är anslaget 6:2 Materiel och anläggningar (Ramanslag), är fr om budgetåret 2007 uppdelat i två anslagsposter – anslagsposten 2, som benämns Anskaffning av materiel och anläggningar (ram) och anslagsposten 4 som benämns Materielnära verksamhet samt avveckling (ram). Det innebär att i förhållande till tidigare budgetår så har den tidigare anslagsposten 3 Forskning och teknikutveckling (ram) under det tidigare anslaget 6:2 Materiel och anläggningar (Ramanslag) brutits ut ur detta och utgör nu ett eget anslag – 6:3 Forskning och teknikutveckling (Ramanslag). Av det följer att om man vill göra jämförelser avseende anslagsutvecklingen bakåt i tiden måste vissa justeringar mellan anslagen göras.

Det är om anslaget 6:2 Materiel och anläggningar och dess användning för

inköp av krigsmateriel som diskussionerna hittills kommit att föras. Genom att mera i detalj analysera anslagets komponenter och vilken verksamhet de finansierar kan man bilda sig en uppfattning om det är korrekt eller inte att påstå att ”det svenska försvaret köper materiel för hälften av sina anslag”.

I tabellerna nedan anges i *Tabell 1* hur dessa anslag fördelar sig procentuellt mellan olika verksamhetsområden budgetåret 2007. Som en jämförelse anges i *Tabell 2* budgetåret 2006. Budgetåret 2007:s uppgifter grundar sig på regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Försvarmakten samt ett antagande om utfallet av de ”rena” investeringarna som har satts lika med 2006 års utfall. Prognosen efter tredje kvartalet visar på ett lägre utfall 2007 än 2006, varför andelen ”rena” investeringar blir än lägre än 2006 års 27,7%.

## 2007

Anslag	Miljarder kronor	Andel av budgeten	Anm
6.1.1	18,10	46,1	Driftanslaget (löner, hyror, utbildning, övningar)
6.1.2	2,10	5,4	Nationella och internationella insatser
6.1.3	0,20	0,5	Ny anslagspost för värnpliktpensioner
6.2.2	13,90	35,4	Materielanskaffning, inklusive renoveringar och halvtidsmodifieringar
- varav investeringar	<b>10,90</b>	<b>27,8</b>	"Ren" investering i ny materiel som tas upp i balansräkningen
6.2.4	3,70	9,4	Ny anslagspost för materielunderhåll m.m.
6.3	1,20	3,1	Nytt forskningsanslag
6.8	0,05	0,1	Ny anslagsbeteckning på frivilliganslaget
<b>S:a</b>	<b>39,25</b>		

*Tabell 1*

## 2006

Anslag	Miljarder kronor	Andel av budgeten	Anm
6.1.1	20,10	51,1	Driftanslaget (löner, hyror, utbildning, övningar)
6.1.2	1,70	4,3	Nationella och internationella insatser
6.2.1	16,50	41,9	Materielanskaffning, inklusive renoveringar och halvtidsmodifieringar samt underhåll
- varav investeringar	<b>10,90</b>	<b>27,7</b>	"Ren" investering i ny materiel som tas upp i balansräkningen
6.2.3	1,00	2,5	Forskning och teknikutveckling
6.9	0,05	0,1	Frivilliganslaget
<b>S:a</b>	<b>39,35</b>	<b>100</b>	

Tabell 2

Budgetåret 2006 uppgifter grundar sig på Försvarsmaktens årsredovisning av 2006. Eventuella anslagssparanden har utslutits, liksom några mindre summor som anvisas över UD:s anslag.

Under 2007 förväntas utfallet bli enligt Tabell 1.

Den materiel som köps in (investeringarna i stridsfordon, fartyg, flygplan, helikoptrar m m) tas upp till sitt förmögensvärde i inköpsårets balansräkning (- varav investeringar i tabellen) och bokförs där under posten beredskapsinventarier, ett i det här sammanhanget synonymt begrepp för krigsmateriel. Beloppet utgör ett mått på graden av de årliga nyinvesteringarna i insatsorganisationen. Det är vad jag i tabellerna benämner "ren" investering. Jag återkommer om vikten av att hålla kontroll på denna post i balansräkningen.

2006 blev utfallet som framgår av *Tabell 2*.

Av tabellerna ovan framgår således entydigt att när det i debatten hävdas att "det svenska försvaret köper materiel för halva anslaget" så är det påståendet oriktigt. Där emot är det korrekt att investeringarna om ca 28 % (ca 11 miljarder kronor) drar med sig underhållskostnader m m om ca 9 % (ca 3,7 miljarder kronor 2007).

Av dessa 3,7 miljarder kronor går emellertid en betydande del till att finansiera dels avveckling av äldre materiel, dels underhåll av befintlig materiel, d v s materiel där investeringsutgifterna redan räknats av anslaget. I själva verket torde 2007 utgifterna för "rena" investeringar och materielunderhåll belöpa sig till i storleksordningen 13-13,5 miljarder kronor, vilket utgör ca 33-34 % av det samlade anslaget 2007 för Försvarsmakten, således långt ifrån de 50 % som ofta hävdas i debatten eller de 44 % som förre försvarsministern angav i tidningsintervjuer. Den senare

procentandelen får man om man lägger ihop anslagsposten Anskaffning av materiel och anläggningar (ram) och anslagsposten Materielnära verksamhet samt avveckling (ram). Men som framgår finansierar dessa anslagsposter alltså mycket mer än de ”rena” investeringarna.

Internationellt, i en europeisk kontext, är investeringsnivån hög, men inte överdrivet hög, vilket jag kommer att visa i det följande.

Av intresse kan också vara att konstatera att investeringsutgifterna i tyska Bundeswehr, enligt vad som kan utläsas på Bundeswehrs hemsida, efter beslut i Bundestag skall stiga från 25,2 % 2006 till 29,1 % 2009.

Sedan 2000, då den nuvarande försvarsstrukturen (insatsförsvaret) beslutades, rör sig de ”rena” årliga investeringarna som ett snitt sedan 2001 om ca 28 % av Försvarsmaktens samlade anslag.

Förhållandet framgår av *Tabell 3* ovan.

Anledningen till att utfallet genomgående är lägre än planerat är avhängigt dels Försvarets materielverks förmåga att hålla uppe ett tryck på industrin att leverera och fakturera enligt plan, dels en viss överplanering m h t erfarenhetsmässiga förseningar. 2004 förklaras differensen främst med att regeringen genom en s k limit (utgiftstak) det året frös möjligheten

Budgetår	Planerat (%)	Utfall (%)
2001	36	33
2002	34	30
2003	32	29
2004	27	23
2005	29	27
2006	30	28
<b>Snitt 2001-2006</b>	<b>31,3</b>	<b>28,3</b>

*Tabell 3*

att fullt ut utnyttja anslaget p g a det statsfinansiella läget.

### Varför är investeringsnivån viktig?

Försvarsmakten anskaffar, som framgått ovan, krigsmateriel för knappt 11 miljarder kronor per år för att kunna lösa sina uppgifter såväl här hemma som utomlands. Detta belopp är nödvändigt för att vi skall kunna upprätthålla värdet på vår krigsmateriel.

Av årsredovisningen för 2006 framgår att avskrivningarna för krigsmaterielen uppgår till 8,5 miljarder kronor. Det innebär att vi årligen skriver av ca 10 % i förhållande till det totala värdet av krigsmateriel som uppgår till 80 miljarder kronor. Dessa 80 miljarder kronor tas upp i balansräkningen under posten beredskapsinventarier (jfr ovan).

De bokföringsmässiga avskrivningarna i årsredovisningen baseras på anskaffningsvärdet. Att årligen investera detta belopp om 8,5 miljarder kronor är därför inte tillräckligt för att upprätthålla det reala värdet på vårt kapital. Om vi utgår från en årlig

prisutveckling om 2 % behöver vi avsätta nästan 2 miljarder kronor utöver de 8,5 för att reallt skydda vårt kapital, dvs totalt ca 10,5 miljarder kronor. Det kan jämföras med investeringarna för 2006 som uppgick till 10,9 miljarder kronor.

10,5 miljarder kronor skulle således vara tillräckligt för att upprätthålla dagens materiella status över åren. Den militärtekniska utvecklingen innebär dock allt mer avancerade system, som medför en årlig fördyring om 3-4 %. Vill vi möta denna utveckling utan en reduktion av antalet vapensystem behöver vi således också avsätta 3-4 % av det totala prisuppräknade värdet av våra beredskapsinventarier (krigsmaterielen). Sammantaget innebär detta ytterligare ca 3 miljarder kronor eller totalt 13,5 miljarder kronor per år för ”rena” investeringar.

Men nu när JAS 39, som tagit en stor del av investeringsutrymmet, slutlevereras kan vi väl skära ner på investeringarna? Då frigörs väl det utrymme som JAS-leveranserna upptagit? Ja, under förutsättning att annan materiel parallellt med JAS-leveranserna kunnat levereras i den takt och i den mängd som regeringens krav på operativ förmåga och en däremot svarande insatsorganisation ställer. Men så är knappast fallet, enligt min mening. Sanningen torde vara den omvända. Bristen på helikoptrar är ett besvärande exempel; ett mycket dyrt, men för ett insatsförsvar nödvändigt system. Behovet av splitterskyddade transportfordon, typ den sydafrikanska Galten, är stort och endast till del tillgodosett. De internationella insatserna gör att tidigare beräkningar avseende materielsystems

livslängd, grundade på ”fredslunken” på våra kaserngårdar och övningsfält, måste revideras. Vi borde snarare investera mera än mindre.

När nu JAS 39 slutlevereras till det svenska flygvapnet, skapas ett ökat utrymme för kunna att upprätthålla den materiella förnyelsen för övriga förband och system. Att JAS 39 slutlevereras är dock en sanning med modifikation. Regeringen har beslutat att 31 flygplan JAS 39 A/B skall byggas om till JAS 39 C/D till en kostnad av 4,1 miljarder kronor över ett antal år. Inom ramen skall också ett flygdemonstratorprogram rymmas.

## Diskussion

Det kan naturligtvis alltid diskuteras vad som är en rimlig nivå på investeringarna i krigsmateriel och i vilken takt materielen måste omsättas. Följande bör man dock ha i åtanke.

Andelen investeringsutgifter bör under inga omständigheter tillåtas nedgå till under 25 % av Försvarmaktens samlade anslag. Spåren från arméns investeringsnivåer under sent 1970-tal – tidigt 80-tal förskräcker. De var då nere i ca 18 % av arméns dåvarande anslag och det skulle ha tagit ca 70 år att omsätta arméns materiel. I mångt och mycket var arméns materiel vid ingången av 90-talet en rejäl skrothög, till stor del anskaffad genom framförallt beslut som emanerade från 1958 års försvarsbeslut.

Det innebär att investeringsutgifterna bör belöpa sig till minst ca 11 miljarder kronor per år, vilket innebär en utgiftsan-

del om ca 28 %. I själva verket borde, som framgått, investeringsutgifterna per år behöva vara ca 13,5 miljarder kronor, vilket innebär en utgiftsandel om ca 34 % om nuvarande vapensystem m m skall vidmakthållas och förnyas i takt med den tekniska utvecklingen.

Som framgått inledningsvis ligger nu i budgetpropositionen en reduktion med en knapp miljard kronor av anslagsnivån för om 2010. Därutöver aviseras i finansplanen ytterligare besparingar, på sikt om 2-3 miljarder kronor, sammantaget 3-4 miljarder kronor. En årlig reduktion av våra materielinköp med t ex 4 miljarder kronor innebär att vi kan anskaffa materiel för ca 6,5 miljarder kronor, vilket utgör ca 17 % av försvarsanslaget och motsvarar ungefär hälften av det belopp som krävs för att över tiden kunna omsätta de vapensystem vi har idag.

Att vi genom s k effektiviseringar skulle kunna halvera våra inköpskostnader för materiel är helt orealistiskt. En investeringsnivå på ca 17 % är därför orimligt låg. Den förvandlar snabbt existerande materielstock till den skrothög som arméns materiel var till stora delar i början av 1980-talet (jfr ovan), om dagens systembredd vad gäller vapensystem och övrig krigsmateriel bibehålls.

Generellt torde kunna sägas att värdet av krigsmaterielen, som det avspeglar sig i balansposten beredskapsinventarier i balansräkningen, också avspeglar måttet på krigsmaterielens omsättningstakt (-behov). Det är vanskligt att med hög grad av säkerhet uttala sig om hur stort omsättningsbe-

hovet är, eller omsättningstakten bör vara, men som en vägledning kan tjäna att den organisations- och effektbestämmande materielen (stridsvagnar, stridsfordon, ledningssystem, fartyg, flygplan, etc) historiskt sett inte bör vara äldre än 20 år i förhållande till en eventuell motståndares motsvarande materiel. Om så är fallet befinner man sig i ett annat krig än det krig motståndaren för. Exempelen från krigshistorien är legio och väl dokumenterade.

Frågan uppkommer emellertid om dessa erfarenheter, som grundar sig på traditionell krigsföring, ofta med utgångspunkt i ett existensförsvar, har bäring på dagens s k asymmetriska krigsföring (jfr Irak och Afghanistan) eller andra former av militära ingripanden i syfte att stödja humanitära eller andra angelägna intressen (jfr Liberia, Sierra Leone, Darfur, Rwanda, m fl humanitära katastrofer). Å andra sidan har de större investeringarna, oaktat om de egenutvecklas eller direktanskaffas, så lång tidsutdräkt mellan beslut och införande i organisationen, att det kan vara mycket vanskligt att uttala sig om hur det säkerhetspolitiska läget och krigföringsmetoderna ser ut när investeringen realiserar. Till exempel tog det åtta år från beslut om anskaffning 1993 av stridsvagn 122 Leopard från firma Krauss-Maffei tills dess den första kompletta mekaniserade bataljonen hade utbildats och satts i beredskap 2001. Åtta år är en lång tid i dagens föränderliga och volatila säkerhetspolitiska miljö.

Det bör också uppmärksammas att balansposten beredskapsinventarier naturligtvis inte säger något om materielens

ändamålsenlighet. Det kan tvärtom vara så att, beroende på de ingående komponenterna i balansposten, dessa kan avspegla en dyr men föråldrad profil på det materiella innehållet i Försvarsmaktens organisations- och effektbestämmande materiel (jfr t ex det polska lansiärrytteriet 1939). Balansposten visar endast det ackumulerade värdet av anskaffad materiel, inte hur väl avpassad denna materiel är till de krav som stridsfältet eller uppgifterna i övrigt ställer. Försvarsmaktens nuvarande materiella innehåll svarar dock väl mot de flesta krav som kan ställas på den i en modern kontext. Men det är, som sagt, inte gratis och kan snabbt eroderas.

### **En avslutande reflexion**

Skall den tekniska utvecklingen tillgodogöras i de vapensystem vi väljer att behålla eller anskaffa så måste bredden av system sannolikt minska drastiskt för att kunna möta de aviserade (beslutade) neddragningarna av investeringarna.

Givet de uppgifter Försvarsmakten i nuvarande säkerhets- och militärpolitiska läge entydigt skall lösa enligt den försvarspolitiska inriktningen – internationella insatser och värnade av Sveriges territoriella integritet – så synes det nu nödvändigt att överväga att mönstra ut bl a artilleri, luftvärn, ubåtar och amfibieförband ur organisationen.

Eldunderstöd av markstridskrafter får ske med JAS och de splitterskyddade granatkastare som anskaffats. Den territoriella integriteten får hävdas av korvetter till sjöss, JAS i luften och hemvärn till lands. De internationella insatserna blir arméns huvuduppgift.

Och skulle till äventyrs ett förnyat existensshot uppstå, så är det arméstridskrafter som i första hand då kommer på fråga. Det är där som kunskapen om krigets blodiga värv – den väpnade striden, Försvarsmaktens *raison d'être* – i första hand måste upprätthållas och kontinuerligt utvecklas och vårdas.



**Summary****Certain Realities Concerning the Financing of the Swedish Armed Forces**

*by Lieutenant Colonel Gunnar Magnusson, LLB*

This paper deals with two widely spread myths concerning how the Swedish Armed Forces are being financed. The first myth is that the Armed Forces defence budget always seems to amount to SEK 40 billion. The second is that the cost of weaponry and other major defence equipment uses up nearly half of the budget funds allocated. The paper shows that since 1996, when the first major defence decision dealing with the fall of the Berlin Wall and the collapse of the Soviet Union was taken, purchasing power has, over the years, been slashed by nearly SEK 23 billion. By examining data from yearly fiscal reports and the current budget for 2007 the paper further shows that the average percentage of budget funds spent on weaponry and major defence

equipment amounts to around 28% of the total budget.

In addition, the paper shows the importance of keeping up a certain level of investments in defence equipment. A comparison is here made with the German Bundeswehr and the increase of its defence budget investment costs from 25,2% in the year 2006 up to 29,1% for the year 2009.

The paper concludes that should the Finance Minister's proposed further cuts in the investment budget now be put into practice it would seem necessary to consider a possible reduction with regard to certain operational capabilities as far as such weapons systems as field artillery, anti-aircraft systems, submarines and amphibious assault forces are concerned.